Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 657/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	936/2023
Persona reclamante	*XXX*
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Chipiona.
Artículos	24 y DA cuarta LTPA; 24 y DA primera LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 7 de diciembre de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. Según se deduce de los documentos obrantes en el expediente, la persona reclamante presentó el 28 de septiembre de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"(...) se SOLICITA que se informe sobre el procedimiento seguido para la asignación de las productividades percibidas por algunos trabajadores municipales, cuáles han sido los criterios empleados para ello, así como la valoración pecuniaria de los citados criterios y las cantidades totales pagadas hasta la fecha* —28 de septiembre de 2023— *en complemento de productividad desde la entrada en vigor del reglamento*."

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta de la entidad reclamada.

Tercero. Sobre la reclamación presentada

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

> *"Se solicita por parte de 3 trabajadores en conjunto, información relativa a los abonos en concepto de productividad a los trabajadores municipales del Ilmo Ayuntamiento de Chipiona."*

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. Mediante oficio de fecha 22 de diciembre de 2023, se solicitó a la persona reclamante subsanación de su reclamación, en el sentido de aclarar si la reclamación fue formulada en representación de otras personas físicas o bien como representante sindical, debiendo aportar la debida representación.

2. Con fecha 21 de enero la persona actuante presentó un certificado del Centro de Mediación, Arbitraje y Conciliación de la Delegación Territorial de Empleo en Cádiz, mediante el que se certifican los resultados electorales obtenidos en las últimas elecciones a representantes de los trabajadores celebradas en el Ayuntamiento de Chipiona el día 13 de enero de 2020, no figurando entre los representantes elegidos la persona reclamante.

3. Mediante oficio de 8 de febrero de 2024, se volvió a requerir subsanación de la discrepancia existente.

4. El 21 de febrero de 2024, la persona reclamante remite documentación donde figura la persona física actuante como miembro de la Junta de Personal del Ayuntamiento de Chipiona.

5. El 29 de febrero de 2024, el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante mediante oficio de idéntica fecha.

6. El 4 de marzo de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

7. El 8 de marzo de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo. De igual manera, el 13 de mayo de 2024, el Ayuntamiento remite información adicional en relación a la presente reclamación. En esta última aportación de documentos, el Ayuntamiento manda expediente administrativo remitido al Juzgado Contencioso-Administrativo número 3 de Cádiz, derivado de una reclamación de cantidad por parte de la persona física actuante.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las

consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 28 de septiembre de 2023, y la reclamación fue presentada el 7 de diciembre de 2023. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley..."* (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. Con carácter previo, debemos aclarar una cuestión relacionada con la persona reclamante. La solicitud de información presentada se presentó suscrita por "*los representantes sindicales del Iltmo. Ayuntamiento de Chipiona*". Sin embargo, la reclamación se suscribe una persona física quien dice actuar "*por parte de 3 trabajadores en conjunto*".

Ante esta discrepancia, el Consejo requirió subsanación para aclarar si la reclamación había sido interpuesta en representación de otras personas físicas o en su condición de representantes sindicales. El requerimiento que la persona reclamante ha satisfecho debidamente. Por ello, entendemos que la solicitud de información y la reclamación fueron interpuestas por una persona física que ostenta la condición de miembro de la Junta de Personal del Ayuntamiento reclamado.

2. Aclarada esta cuestión, debemos determinar en primer lugar qué régimen jurídico resulta de aplicación a esta reclamación, dado que la solicitud se realizó como representante unitario de los trabajadores. Esto es, podría interpretarse que la persona reclamante solicitaba la aplicación los derechos que la normativa laboral reconoce a los representantes unitarios de los trabajadores.

La Disposición Adicional Cuarta LTPA (y en similares términos la Disposición adicional primera LTAIBG) establece que:

> *1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*
>
> *2. Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*
>
> *3. En este sentido, esta ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.*

Esta Disposición ha sido interpretada por el Tribunal Supremo en varias sentencias que concluyen que, en los supuestos que exista un régimen específico de acceso a la información, ya sea completo o parcial, resultará de aplicación preferente la normativa específica, y supletoriamente, la de

transparencia. La Sentencia 483/2022, de 7 de febrero, indica expresamente, reiterando la postura de las Sentencias de 8 de marzo de 2021 y 18 de marzo de 2021:

> *"La doctrina que se establece en la sentencia transcrita, en el sentido de que determinadas regulaciones sectoriales que afectan en parte al derecho de acceso a la información parciales no constituyen un régimen alternativo que desplace a la Ley de Transparencia, la hemos reiterado posteriormente en varias ocasiones, como las sentencias de 10 de octubre de 2020 (RC 3846/2019), 19 de noviembre de 2020 (RC 4614/2019), 29 de diciembre de 2020 (RC 7045/2019) y 25 de enero de 2021 (RC 6387/2019).*
>
> *Debemos ahora avanzar en la determinación del alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia , precisando qué debemos entender por un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia. Así, hemos de aclarar, en primer lugar, que sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. La disposición adicional primera dispone literalmente lo contrario, tanto en el apartado 2 como en el tercer apartado, que se refiere de forma expresa al carácter supletorio de la Ley de Transparencia en el sector medioambiental, que tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio.*
>
> *Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia, en diversos ámbitos sectoriales, de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en estos casos, aunque no se trate de regímenes completos, tales regulaciones parciales también resultan de aplicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley de Transparencia, manteniendo ésta su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en dicha Ley, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación sectorial parcial.*
>
> *Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria".*

De esta doctrina se desprende que aunque exista un régimen jurídico específico de acceso, la Ley de Transparencia mantiene su aplicación supletoria en lo no previsto por aquella. Por ello, si la regulación específica no establece lo que podríamos denominar un "*régimen propio y específico de recursos*" adaptado a la naturaleza de la materia de que se trate, resultará de aplicación supletoria el artículo 24 de la LTAIBG y será admisible la reclamación prevista en el mismo, cuya resolución compete a este Consejo. Esto es, la competencia del Consejo para conocer de la reclamación no depende de que

exista o no un régimen específico de acceso, sino de que la regulación específica, completa o parcial, del acceso, prevea un sistema de recursos.

Esta doctrina se separa parcialmente de la dictada con anterioridad sobre la aplicación de la citada Disposición adicional a las solicitudes presentadas por las Juntas de Personal, como en la Sentencia del Tribunal Supremo 748/2020, de 11 de junio, que había establecido que "*El art. 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe*".

Sin embargo, a la vista de las más recientes sentencias antes indicadas, la aplicación preferente de un régimen específico de acceso no requiere que este regule todos los aspectos relacionados con el acceso, sino que basta que lo haga parcialmente, tal y como ocurre en este supuesto, manteniendo la Ley de Transparencia su aplicación supletoria en lo no previsto en aquel régimen.

3. Procede pues analizar si existe un régimen específico de acceso que resulte de aplicación a la solicitud realizada.

Pues bien, en cuanto al derecho de información de los órganos de representación de los trabajadores, debemos comenzar haciendo referencia al artículo 39 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) define las Juntas de Personal y los Delegados de Personal como órganos de representación de los funcionarios. El artículo 40.1. a) establece como funciones de las Juntas de Personal y de los Delegados de Personal, en sus respectivos ámbitos:

> *"a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento".*

Asimismo, el artículo 41.3 EBEP establece que cada uno de los miembros de la Junta de Personal y ésta como órgano colegiado, así como los Delegados de Personal, en su caso, observarán sigilo profesional en todo lo referente a los asuntos en que la Administración señale expresamente el carácter reservado, aún después de expirar su mandato. En todo caso, ningún documento reservado entregado por la Administración podrá ser utilizado fuera del estricto ámbito de la Administración para fines distintos de los que motivaron su entrega Por su parte, el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores establece como derecho del Comité de Empresa de:

> *"ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma, en los términos previstos en este artículo.*
>
> *Se entiende por información la transmisión de datos por el empresario al comité de empresa, a fin de que este tenga conocimiento de una cuestión determinada y pueda proceder a su examen. Por consulta se entiende el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre el empresario y el comité de empresa sobre una cuestión determinada, incluyendo, en su caso, la emisión de informe previo por parte del mismo".*

El citado artículo, en el apartado 9, posibilita además que los convenios colectivos, respetando lo establecido legal o reglamentariamente, puedan establecer disposiciones específicas relativas al contenido y a las modalidades de ejercicio de los derechos de información y consulta previstos en dicho artículo, así como al nivel de representación más adecuado para ejercerlos.

A su vez, el artículo 65 establece que:

> *"2. Los miembros del comité de empresa y este en su conjunto, así como, en su caso, los expertos que les asistan, deberán observar el deber de sigilo con respecto a aquella información que, en legítimo y objetivo interés de la empresa o del centro de trabajo, les haya sido expresamente comunicada con carácter reservado.*
>
> *3. En todo caso, ningún tipo de documento entregado por la empresa al comité podrá ser utilizado fuera del estricto ámbito de aquella ni para fines distintos de los que motivaron su entrega.*
>
> *El deber de sigilo subsistirá incluso tras la expiración de su mandato e independientemente del lugar en que se encuentren."*

El artículo 38 EBEP prevé que "*En el seno de las Mesas de Negociación correspondientes, los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones*". Esto es, podrían existir pactos o acuerdos que regulara el derecho de información de las organizaciones sindicales que los firmaran. Sin embargo, este Consejo no ha podido localizar ningún pacto o acuerdo que regulen las condiciones de trabajo de los empleados públicos del Ayuntamiento de Chipiona que pudiera contener el reconocimiento de un derecho de información a los sindicatos firmantes. Y además no ha sido invocado por la parte reclamante.

4. En nuestro caso, a la vista de lo indicado anteriormente, este Consejo considera que la regulación contenida en el EBEP regula parcialmente un régimen específico de acceso a la información para las Juntas de Personal. Resultará por tanto de aplicación preferente lo previsto en esta normativa específica, y supletoriamente la normativa de transparencia. Y dado que la normativa específica no prevé un régimen específico de recursos administrativos frente a las decisiones sobre solicitudes de información, procede admitir a trámite la reclamación y entrar en el fondo del asunto.

Por el contrario, este Consejo considera, como ya señaló en las Resoluciones 346/2023 y 146/2024 (a las que nos remitimos) que no existe un régimen específico -ni total ni parcial- de acceso a la información en los supuestos en que las solicitudes sean presentadas por una Sección Sindical, ya que conforme a la jurisprudencia citada en las anteriores resoluciones, el derecho de información contenido en el artículo 10.3 LOLS se reconoce a los delegados sindicales, y no a la Sección Sindical.

5. Conforme a lo dispuesto en el apartado 2 de este Fundamento de Derecho, este Consejo ha interpretado que la persona reclamante presentó la solicitud en calidad de miembro de la Junta de Personal, por lo que procede analizar a continuación y desde ese punto de vista la solicitud formulada. Y esto es así porque tras requerimiento de este Consejo la persona solicitante acreditó su condición de miembro de la Junta de Personal, a la que se le reconoce el derecho a "*Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento*".

Pues bien, las Juntas de Personal se configuran como el órgano colegiado de representación del personal sujeto a Derecho Administrativo para la defensa de sus intereses por aplicación del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Las Juntas de Personal ostentan capacidad jurídica de obrar (legitimación activa) en el ejercicio de las funciones de vigilancia y control que le atribuyen las normas vigentes, pudiendo interponer recursos administrativos y jurisdiccionales en defensa de los derechos del personal funcionario que representa.

En este sentido, en tanto este órgano colegiado actúa colegiadamente y con decisión mayoritaria de los miembros que la componen, obtienen legitimación activa para iniciar, como interesados, procedimientos administrativos y ejercitar acciones en vía administrativa y judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones. Es decir, tienen la consideración de persona jurídica limitada exclusivamente en todo lo relativo al ámbito de sus funciones. Sin embargo, los miembros individuales de la Junta de Personal sólo ostentan dicha legitimación y puede ejercitar tales acciones cuando actúan colegiadamente y con soporte en decisiones mayoritarias de sus miembros, no cuando actúan a título personal, según se deduce del artículo 40.2 del Texto Refundido del EBEP:

> *"Las Juntas de Personal, colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros y, en su caso, los Delegados de Personal, mancomunadamente, estarán legitimados para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones".*

Así lo ha reconocido la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 1 de octubre de 2011, que examina la falta de legitimación activa invocada respecto a la interposición de un recurso contencioso administrativo por los recurrentes en su propio nombre y en su condición de representantes de los trabajadores en la Junta de Personal del Ayuntamiento, pero no en representación de tal órgano unitario:

> *" SEXTO.*
>
> *Con carácter previo a la resolución de este primer motivo de casación conviene precisar, según se desprende con toda claridad de los antecedentes expuestos, que la cualidad de parte recurrente, tanto en el presente recurso de casación, como en el proceso de instancia (...) la ostentan don Paulino y don Roman , en ningún caso la Junta de Personal del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros.*
>
> *Por ello, interviniendo los recurrentes, según ellos expresaron a requerimiento de la Sala de instancia, « en su propio nombre y en su condición de Representantes de los Trabajadores en la Junta de Personal del Ayuntamiento demandado, pero no en representación de tal Órgano », la resolución del motivo que nos ocupa exige examinar la adecuación a derecho de la falta de legitimación activa apreciada por la sentencia impugnada, a partir de esa condición. Y a tal fin conviene destacar en primer lugar la incorrección técnica que encierra la invocada condición de los actuales recurrentes como «representantes de los trabajadores en la Junta de Personal» pues la Junta de Personal es un órgano de representación específico de los funcionarios como resulta con completa claridad de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 9/1987, de 12 de junio , en vigor a la fecha en que se dictó el Acuerdo impugnado en el proceso de instancia, y actualmente en el artículo 39 de la Ley 7/2007, de 12 de abril (RCL 2007, 768) , del Estatuto Básico del Empleado Público.*
>
> *El artículo 69.b) de la LJCA -aplicado por la Sala de instancia- establece que la sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso cuando « (...) se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada », resultando susceptibles de distinguir en relación con las partes los siguientes conceptos: capacidad para ser parte, que equivale a la capacidad jurídica o personalidad; capacidad procesal (legitimatio ad processum) o aptitud para actuar válidamente en juicio, sinónimo de capacidad de obrar, que se suple por los legítimos representantes de las personas que carezcan de esa capacidad -regulada en el artículo 18 de la*

LJCA -; legitimación propiamente dicha ("legitimatio ad causam") que implica una relación especial entre la persona y la situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que, según la Ley, debe actuar como actor o demandado en el pleito (artículos 19 a 22 LJCA); y postulación o necesidad de actuar por medio de procurador, representante en juicio, y de Letrado, director técnico del proceso, a la que se refieren los artículos 23 y 24 de la LJCA .

La adecuada resolución del motivo exige distinguir entre esa capacidad procesal -o legitimación "ad processum"- y la legitimación "ad causam" o legitimación en sentido estricto, y ello porque los recurrentes en el primer motivo del recurso,(...), no reparando adecuadamente en que el motivo de la falta de legitimación apreciada por aquélla obedece también a la que hemos denominado capacidad procesal o legitimación "ad processum", que viene a operar en este concreto caso como presupuesto de la segunda.

Establece en este sentido el segundo párrafo del artículo 18 de la LJCA , en consonancia con la legitimación reconocida a las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para la defensa y promoción de los intereses colectivos en el artículo 7.3 de la LOPJ (RCL 1985, 1578, 2635) , que los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones, al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso- administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente (el subrayado es nuestro).

Ciertamente según dijimos en nuestra sentencia de 2 de febrero de 2006 (RJ 2006, 772) (R.C. nº 2929/2000 -F.D. 1º-), las Juntas de Personal a tenor de los artículos 3, 4 y 11 de la Ley 9/1987, de 12 de mayo , de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, representan los intereses de los funcionarios públicos. Sin embargo la misma Ley que le otorga dicha representación, dispone en su artículo 10 que «Se reconoce a las Juntas de Personal, colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros (…) legitimación para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones ». Es decir, no nos encontramos ante una representación genérica de los funcionarios para cualquier tipo de actos que les afecten, sino limitada exclusivamente al ámbito de las funciones de la Junta de Personal, entre las que no se encuentra la posibilidad de negociar con la Administración que atribuye directamente a los Sindicatos en los artículos 30 y 31 .

Por ello una vez advertido por la Sala sentenciadora, tras el requerimiento de subsanación efectuado a tal fin, que la intervención de los recurrentes era en su propio nombre y en su invocada condición de Representantes de los Trabajadores en la Junta de Personal del Ayuntamiento demandado, y dado que (…) no concurren ninguno de los requisitos exigidos para el reconocimiento de legitimación procesal a las Juntas de Personal (decisión mayoritaria, actuación colegiada y en el ámbito de las funciones que el artículo 9 de esa misma Ley le atribuye), ésta no podía sino como hizo declarar la falta de capacidad procesal de los recurrentes.

Sentada la anterior premisa, excluida la legitimación ad processum de los Sres. Paulino y Roman como representantes de los trabajadores en la Junta de Personal, " (…)".

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª) de 7 julio de 2014, igualmente niega la legitimación activa a la persona que ejerce la Presidencia del órgano colegiado de representación de los trabajadores si no acredita que actúa en nombre del mismo:

“(…) y en tanto dice que ejerce funciones de presidente de la Junta de Personal, no acredita actuar en nombre de ésta, como exige el articulo 40.2 de la ley 7/2007, de 12 de abril (RCL 2007, 768) , por lo que no puede actuar el presidente por si mismo”.

La misma conclusión cabe extraer, aunque vaya referida a los órganos de representación del personal laboral, de la sentencia de la sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 25 febrero 2015, cuando señala:

“Lo que el actor sostiene únicamente, y en sustancia, sobre este particular es que de los preceptos que cita y ya se han mencionado, se extrae la consecuencia de que a diferencia de lo que acontece con el comité de empresa "los delegados de personal no son un órgano colegiado" sino "órganos unipersonales de representación legal de los trabajadores", resaltando que la previsión del art 62.2 del ET (RCL 1995, 997) del ejercicio mancomunado de la representación de los delegados de personal ante el empresario se circunscribe a éste, y que "por carácter mancomunado debe entenderse que un delegado de personal no puede actuar en representación de los otros", lo cual considera que es bien distinto de negar la legitimación de uno de ellos para accionar sin contar con el apoyo de los otros delegados, que es una conclusión a la que considera que no se puede llegar dado el carácter unipersonal de este órgano de representación”.

(…)

La sentencia recurrida argumenta, en esencia, que las competencias de los representantes de los trabajadores se ejercen mancomunadamente a tenor de lo dispuesto en el art 62.2 del ET (RCL 1995, 997) , no pudiendo, en consecuencia, actuar unilateralmente.

(…)

Por otra parte, la representación unitaria del personal corresponde tanto a los delegados de personal como al comité de empresa, diferenciándose una y otra figura, que tienen las mismas competencias, por el número de trabajadores representados, que si no alcanzan los cincuenta lo estarán por medio de los primeros y si el censo de tales trabajadores consigue o supera esa cifra corresponderá al comité, pero tanto en uno como en otro caso se trata de representación unitaria, que abarca, cuando de delegados de personal se trata, entre uno y tres, según el número de trabajadores de la empresa o centro de trabajo, con el límite referido.

Sobre la base de dicha igualdad, si el art 65.1 del ET (RCL 1995, 997) al referirse al comité de empresa dispone que las acciones administrativas o judiciales, en todo el ámbito relativo a sus competencias, se adoptarán por decisión mayoritaria de sus miembros, la conclusión lógica que se impone es que en el caso de los delegados de personal y cuando éstos, por su número, sean susceptibles de mayorías, habrá de seguirse la misma regla, lo que concuerda con lo anteriormente expuesto acerca del art 62.2.

En este mismo sentido, en fin, apunta la doctrina, que tras algún debate inicial, estima ya de forma unánime que la actuación de los delegados de personal, en cuanto son titulares de una representación colectiva, común para todos los representados, para ser válida y eficaz para todo el personal, exige el acuerdo mayoritario si son tres”.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 520/2001, de 4 julio, en referencia al entonces vigente artículo 10 de la Ley 9/1987 de 12 de junio (RCL 1987, 1450) , de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo

y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (cuyo contenido coincide con el vigente artículo 40.2 del EBEP), declara que:

> *“ (…) reconoce a las Juntas de Personal, colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros y, en su caso, a los Delegados de personal, mancomunadamente, legitimación para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones, que a su vez vienen contempladas en el art. 9 de dicha Ley. Y en efecto, y como antes se ha dicho, se pone de manifiesto por la defensa del Ayuntamiento, no está acreditado que exista el acuerdo adoptado colegiadamente por la Junta de personal, lo que en realidad no está acreditado el carácter, en terminología procesal, existiendo un defecto de representación y en consecuencia el actor no tiene legitimación para ejercitar las acciones efectuadas, ya que la legitimación corresponde a la citada Junta. Por lo que la resolución del Ayuntamiento es conforme a Derecho al denegar la petición por dicha causa…”.*

También la sentencia de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, núm. 908/2008, de 31 octubre, al referirse al recurso formulado por miembros de la Junta de Personal, declara que:

> *“ (…) Está claro, por tanto, que el recurso se interpone por los actores como miembros de la Junta de Personal, como expresamente manifiestan en el escrito de interposición (...) Pero, como ya se ha expuesto, ni ha comparecido la Junta de Personal , ni recurren todos sus miembros, ni se ha conferido la representación a Procurador como resultaba preceptivo, ni se ha acompañado el acta en el que conste el acuerdo de interponer el recurso. Por tanto, y aún cuando no se plantea por la parte demandada la falta de legitimación activa de los actores, teniendo en cuenta que éste presupuesto procesal es apreciable de oficio (…). Y tampoco puede entenderse que dicha legitimación está reconocida en vía administrativa, pues el recurso de reposición se formuló por todos los miembros de la Junta de Personal, lo que no ha sucedido en el presente recurso en el que, como ya hemos señalado, comparecen solo cuatro de los cinco que la forman”.*

En definitiva, aunque la persona reclamante sea miembro de la Junta de Personal, para ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones requiere de la decisión mayoritaria de todos los miembros de la Junta de Personal (artículo 40.2 EBEP). Y en este caso, no consta dicho acuerdo, pues la reclamación ha sido formulada a título individual y no en representación del órgano colegiado.

Este hecho impide que podamos considerar de aplicación preferente el régimen jurídico específico de acceso a la información previsto para los representantes de los trabajadores. Sin embargo, tampoco podemos obviar que la solicitud presentada no ha sido contestada, y acorde a la normativa de transparencia, cualquier persona puede presentar una solicitud de información. Así, y a los efectos de conservar las actuaciones realizadas, consideramos de aplicación la normativa de transparencia en la resolución de la presente reclamación.

Por tanto, procede resolver esta reclamación acorde a la normativa de transparencia.

6. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *“ procedimiento seguido para la asignación de las productividades percibidas por algunos trabajadores municipales, cuáles han sido los criterios empleados para ello, así como la valoración pecuniaria de los citados criterios y las cantidades totales pagadas hasta la fecha*

—28 de septiembre de 2023— *en complemento de productividad desde la entrada en vigor del reglamento".*

Según la documentación obrante en el expediente administrativo remitido, el Ayuntamiento no ha respondido expresamente a la solicitud de información pública presentada, de lo que se infiere que la persona reclamante no ha recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma. Conforme a lo anterior este Consejo debería estimar formalmente la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

No obstante lo anterior, debemos hacer una clasificación entre las cuatro peticiones, ya que, si bien todas tienen la consideración de información pública, la última contendría datos de carácter personal, circunstancia que, pese a no ser invocada por la entidad reclamada, debe ser tenida en cuenta por este Consejo.

Pasamos a analizar individualmente estas peticiones.

7. Respecto al procedimiento seguido para la asignación de las productividades recibidas por algunos trabajadores, los criterios empleados así como la valoración pecuniaria de los citados criterios, este Consejo ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones sobre importancia del acceso a la información relacionada con los recursos humanos y las retribuciones, como hicimos en el FJ 5º de la Resolución 70/2018, de 7 de marzo:

> *"En línea de principio, el gasto de personal es un concepto que incide en un ámbito cuya relevancia en el marco de la legislación reguladora de la transparencia ya fue destacada por este Consejo en la citada Resolución 32/2016, haciéndonos así eco de la posición predominante en la órbita jurídica a la que pertenecemos: "Como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros), "no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos públicos" es necesario "conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas" (§ 85). Y proseguiría acto seguido en el mismo parágrafo: "A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos, especialmente en materia de gastos de personal".*

Lo solicitado es "información Pública", al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información.

8. En relación a la última de las cuestiones planteadas " *las cantidades totales pagadas hasta la fecha* —28 de septiembre de 2023— *en complemento de productividad desde la entrada en vigor del reglamento"* deben realizarse una serie de consideraciones.

Y es que de los términos en que está redactada, no parece que se desee conocer la identidad de los perceptores, sino las "*cantidades totales pagadas*", sin ni siquiera la individualización de las cantidades percibidas.

Pues bien, considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de información pública, que no consta que la persona reclamante haya recibido la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la presente reclamación en virtud de la regla general de acceso a la información.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

La entidad reclamada, por tanto, ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, ocultando los datos personales que eventualmente pudieran aparecer en la misma y que excedan de la información solicitada, como pudieran ser datos sobre domicilios o teléfonos particulares, números de identificación, estado civil, etc.; todo ello en aplicación del principio de minimización establecido en el artículo 5.1c) RGPD (datos adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> *"toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los

documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación respecto a la siguiente información:

> *"(…) se SOLICITA que se informe sobre el procedimiento seguido para la asignación de las productividades percibidas por algunos trabajadores municipales, cuáles han sido los criterios empleados para ello, así como la valoración pecuniaria de los citados criterios y las cantidades totales pagadas hasta la fecha* —28 de septiembre de 2023— *en complemento de productividad desde la entrada en vigor del reglamento*."

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente.